

全球主要经济体产业政策动向、影响及应对*

中银研究产品系列

- 《经济金融展望季报》
- 《中银调研》
- 《宏观观察》
- 《银行业观察》
- 《人民币国际化观察》
- 《国别/地区观察》

作者：曹鸿宇 中国银行研究院
黄小军 中国银行纽约分行
瞿 亢 中国银行伦敦分行
张明捷 中国银行法兰克福分行
张 琰 中国银行东京分行
黄 晓 中国银行首尔分行
电 话：010 - 6659 4053

签发人：陈卫东
审 稿：王家强 廖淑萍
联系人：王梅婷
电 话：010 - 6659 1591

* 对外公开
** 全辖传阅
*** 内参材料

近年来，新一轮科技革命迎来多点突破，5G、人工智能、区块链、量子技术、信息革命、能源科技等高新技术加速发展，在推动全球经济增长与转型中的作用初露端倪。新冠疫情暴发对全球经济带来重创，各国除了采用短期刺激手段熨平经济波动外，亟需通过培育结构性力量来修复长期增长动能。

世界主要国家纷纷加大对高新技术投入力度，广泛使用产业政策措施以达到战略目的，大国间科技竞争博弈更趋激烈，对我国将带来深远影响。面对这一趋势，我国应坚持战略性、系统性思维，从以下四个方面展开应对：一是以创新政策统领产业政策体系，协调产业政策与绿色转型。二是提升产业政策系统化管理能力，构建前瞻性政策工具箱。三是强调发展与合作并重，在重点行业领域有所突破。四是确保产业政策措施适应国际经贸规则演变趋势。

全球主要经济体产业政策动向、影响及应对

近年来，新一轮科技革命迎来多点突破，5G、人工智能、区块链、量子技术、信息革命、能源科技等高新技术加速发展，在推动全球经济增长与转型中的作用初露端倪。新冠疫情暴发对全球经济带来重创，各国除了采用短期刺激手段熨平经济波动外，亟需通过培育结构性力量来修复长期增长动能。

世界主要国家纷纷加大对高新技术投入力度，广泛使用产业政策措施以达到战略目的，大国间科技竞争博弈更趋激烈，对我国将带来深远影响。面对这一趋势，我国应坚持战略性、系统性思维，从以下四个方面展开应对：一是以创新政策统领产业政策体系，协调产业政策与绿色转型。二是提升产业政策系统性管理能力，构建前瞻性政策工具箱。三是强调发展与合作并重，在重点行业领域有所突破。四是确保产业政策措施适应国际经贸规则演变趋势。

一、全球产业政策演变趋势

梳理近两年全球主要经济体产业政策的变化情况，可以归纳出如下特征。

第一，加大产业政策扶持力度，政府干预色彩趋于强化。美国出台规模超过 2500 亿美元的《2021 年美国创新和竞争法案》，旨在通过扩大政府在科研中的作用，提升美国在科技产业领域的全球领导地位。欧盟提出被称为“欧洲版五年计划”的《战略规划 2019-2024》，首次将产业政策列为重点内容，加大公共基金支持科技创新的力度。德国和法国共同发布《德法共同产业政策宣言》，强化政策干预立场，通过加大创新投资、给予行业财政补贴、牵头组建垄断性企业等方式重构欧盟国际竞争优势。

第二，积极对接碳中和目标，关注经济绿色转型。后疫情时期“绿色复苏”已成为全球发展主流趋势。《2021 年美国创新和竞争法案》将清洁能源作为主要投资领域，2021 年 3 月拜登政府公布的《过渡时期国家安全战略指南》也认为清洁能源是美国国内经济复兴的抓手。2019 年欧盟委员会发布《欧洲绿色新政》，提出通过绿色化和数字化实现 2050 年碳中和目标。疫情后欧盟提出的 1.85 万亿欧元复兴计划中，有 30%

直接用于气候变化相关项目，其他投资也与 2050 年碳中和目标相一致。日本政府发布“绿色增长战略”，将在海上风力发电、电动车、氢能源、航运业、航空业、住宅建筑等 14 个重点领域推进温室气体减排，对于企业在绿色经济方面的投资给予税制方面的支持，同时积极制定碳排放税等相关碳定价机制，促进技术创新和投资发展。

第三，经济问题“国家安全化”，强调产业链自主可控。新冠疫情暴发后，全球跨境供应链严重受阻，各国均暴露出不同程度的产品短缺问题，维护产业链供应链安全可控成为各国产业政策的重要逻辑。拜登上台后，签发“购买美国货”行政令，命令审查美国供应链脆弱性问题，同时提出与理念相似的民主国家组成联盟，共同保卫关键供应链技术链安全。《2021 年美国创新和竞争法案》批准约 520 亿美元支出用于鼓励增加美国本土的半导体生产。日本政府在 2020 年拨款 22 亿美元，鼓励在华日企回归日本建厂生产。韩国提出 2030 年之前建成全球最大的半导体产业供应链的战略愿景，通过扩大对基础设施建设支持、稳固产业供应链等方式推进战略远景落地。

表 1：全球主要经济体产业政策最新进展

国家或地区	时间	项目	领域
欧盟	2021 年 3 月	《2030 数字罗盘：欧洲数字十年之路》	计算机、量子通信
	2020 年 3 月	《欧洲新工业战略》	清洁能源、人工智能、数字化
美国	2021 年 6 月	《2021 年美国创新和竞争法案》	人工智能、半导体、量子计算、通信、生物技术、能源
韩国	2021 年 5 月	《K-半导体战略报告》	半导体
日本	2021 年 2 月	科技创新“六五计划”	数字化转型、碳中和、可持续发展
英国	2020 年 1 月	英国研究与创新基金会 (UKRI)	数字技术应用
德国	2019 年 11 月	《国家工业战略 2030》	数字化、人工智能、传统优势制造业
法国	2021 年 1 月	量子技术国家战略	量子领域
	2020 年 8 月	法国复兴计划	未来工业技术

资料来源：中国银行研究院整理

二、主要经济体产业政策特征

当前各国不断强化产业政策工具的使用，瞄准前沿新兴技术发力，国家对市场的干预趋于增强。除了上述全球层面的普遍趋势外，各经济体产业政策发力点和特征有所差异。

（一）美国：锚定前沿技术，重视国家安全

长久以来美国都宣称奉行自由竞争的市场机制，主张政府应该减少对经济发展的干预，还常常对其他国家的产业扶持政策妄加指责。然而，美国经济的长期繁荣，特别是二战后科技发展始终伫立于世界前沿，其背后离不开产业政策的作用。美国的产业政策特征鲜明，目的明确。一是重视基础研究与前沿技术创新。二战后美国将产业政策的支持重点放在基础研究和前沿科技上，通过不同政府机构、基金会和国家计划构成创新网络机制，催生了计算机、互联网、生物技术等基础技术和相关产业发展。二是国家安全因素在产业政策中发挥着核心作用。国防军事部门作为国家创新机制的核心起到关键作用，人们耳熟能详的互联网、全球定位系统（GPS）、语音助手（Siri）等颠覆性商业技术均源自于国防部高级研究计划局（DARPA）的培育项目。此外，美国还常常以国家经济安全为由，利用产业补贴工具、公共研发投入、政府采购等方式扶持国内农业、半导体、大飞机等关键行业，打压竞争对手，维持全球领先地位。

拜登上台后，美国延续并强化了其一直以来的产业政策理念。结合美国两党的不同诉求，拜登政府产业政策可分为内外两个部分。对内秉持民主党的“大政府”支出理念，注重提升基础创新能力、优化综合创新环境，强化美国在全球科技领域上的领导地位。拜登上台伊始就签发“购买美国货”的总统行政令，审查美国供应链的脆弱性等问题，意在重塑国内产业竞争力。2021 年 6 月，美国国会通过《2021 年美国创新和竞争法案》，旨在扩大政府在科研中发挥的作用。该法案提出在五年内为美国国家科学基金会提供 1000 亿美元，资助对人工智能、机器学习、机器人、高性能计算以及其他先进技术的研究，另外为美国商务部拨款 100 亿美元用来建设关键技术区域研发、

创新中心。对外延续特朗普政府“对华强硬”的主张，采取针对性措施打压中国等经济体高新技术与产业发展。美国采取将科技问题“国家安全化”的传统策略，阻止中国等外国竞争对手获取美国的技术。2021 年 3 月拜登政府发布的《国家安全战略临时指南》提出，美国必须在新兴技术、太空、网络等领域发挥领导作用，并将中国视为未来最大战略竞争对手，为应对中国等经济体威胁，国防部应将支出转移到发展影响未来军事和国家安全优势的尖端技术和能力上。《美国创新与竞争力法案》明确提出禁止联邦雇员在政府设备上使用字节跳动旗下的 TikTok 应用程序。

（二）欧盟：加速数字化发展，强调“战略自主”理念

欧盟选择数字经济领域作为产业政策的发力点，以适应当前技术革命发展趋势，应对自身经济增长面临的挑战。2020 年 2 月，欧盟委员会发布题为《塑造欧洲数字化未来》的报告，为欧盟数字战略搭建了总体发展框架。欧盟还相继发布《欧盟通用数据保护条例》《欧洲数据战略》《人工智能白皮书》《数据治理法案》《数字市场法案》和《数字服务法案》等报告和法律法规，这些文件构成了欧盟数字发展战略和规制措施的主体。

欧盟认为，由数字技术为主导的新一轮产业革命将对经济、社会、政治格局演变带来广泛而深刻的影响，而欧盟在数字领域竞争力相对落后，因此须重塑“数字主权”，应对美国和中国数字经济领先发展对自身经济竞争力带来的挑战，同时推动经济社会全面数字化转型。从发展方向来看，数字经济是该届欧盟委员会关注的两大核心议题之一，也是另一项核心议题——绿色经济的基础，欧盟实现碳中和目标、全面迈向绿色发展离不开数字技术的支撑。

在追求重塑“数字主权”、强化自身发展竞争力目标的基础上，欧盟数字战略实施呈现三方面特征。**第一**，数字技术应用要“以人为本”，提升社会福利水平，同时特别关注对劳动者权利和个人隐私安全保护。《欧盟通用数据保护条例》出台的主要目的在于保护公民或者个人用户的数据与隐私权，《人工智能白皮书》对人工智能发展的边界做出界定，《数字服务法案》对消费者权益保护机制进行完善。**第二**，数字

经济发展要公平竞争，保护中小企业，强化对大型企业的行为管制。《数字市场法案》授权欧盟委员会对大型互联网平台垄断行为进行监管，《数字服务法案》侧重于加强数字平台在打击非法内容和假新闻及其传播方面的责任。欧盟还通过出台新的扶持措施促进中小企业数字化转型，引导数字经济朝着公平、规范、有序的方向发展。第三，积极参与国际合作与治理，追求全球数字规则领导权。欧盟于 2021 年发布“全球数字合作战略”，构建数字化转型欧盟方案，并在 G7、WTO 和联合国等平台推广欧盟方案，致力于形成全球适用的数字经济国际标准与规则。

（三）德国：对产业政策重视度上升，兼顾传统行业与前沿技术

长期以来，德国政府经济政策主要关注维护市场秩序和需求层面的宏观调控。直到 2006 年德国制定《德国高科技战略（2006-2009 年）》，产业政策首次成为德国联邦政府经济政策工具，随后围绕“工业 4.0”、数字化、人工智能等相继发布了多份产业政策文件。2019 年 11 月，德国发布《国家工业战略 2030》，旨在维护和发展德国工业的未来繁荣和就业，通过针对性地扶持重点工业领域、提高工业产值，保证和提高德国工业在欧洲以及全球范围的竞争力。该战略为未来 10 年德国产业政策实施圈定了具体目标和方向。

从涵盖领域来看，《国家工业战略 2030》持续关注科技创新和前沿领域，加大对人工智能等新兴技术投入，提升数字化水平，发展新的低碳技术。德国政府关注的“关键行业”还包括钢铁、铜铝、化工等传统制造业以及汽车工业等德国传统优势部门。为了强化产业部门竞争优势，《国家工业战略 2030》明确提出重点扶持少数大型企业，打造“德国冠军”和“欧洲冠军”型企业巨头。德国政府对市场的干预进一步强化，通过建立专项基金入股企业，在外国企业收购德国敏感行业的企业和关键技术时直接干预或阻止交易。

（四）韩国：瞄准半导体产业集中发力，稳固并扩大优势

半导体是韩国第一科技产业，占韩国制造业投资的 45% 和出口的 20%。韩国半导体行业拥有超过 2 万家企业，三星电子和 SK 海力士是存储领域的头部企业，并在上下游

领域形成了体量庞大的产业集群。韩国半导体产业竞争优势突出，2021 年三星电子、SK 海力士销售额在全球前 15 大半导体厂商中的占比分别达 16.8%、7.5%，大型半导体企业销售额占全球比重已经超越日本和中国台湾，仅次于美国，位居全球第二。但与此同时，韩国半导体产业发展也面临重重挑战。一是行业发展结构并不均衡。韩国半导体行业长于存储芯片市场，三星电子和 SK 海力士拥有全球主导领先优势，但存储半导体仅占全球半导体市场销售额的 30%，在市场占比 70% 的系统半导体领域并无优势，而后者已然成为未来全球科技产业发展的最关键领域。二是产业链安全面临外部挑战。2019 年以来，外部政治环境的变化以及疫情冲击使韩国切身感受到产业链安全面临的威胁。2019 年日本宣布加强对出口韩国半导体材料的审查与管控，并将韩国移出可享受贸易便利的“白色清单”，对韩国从日本获取高科技产品及战略物资进行限制，导致韩国半导体企业生产经营遭到严重冲击。当前，中国、美国、日本等各国都致力于培育国内半导体供应链，韩国半导体产业发展面临“前堵后追”，亟需通过加大投入力度稳固并培育更强的竞争优势。

有鉴于此，韩国政府于 2021 年 5 月发布《K-半导体战略报告》，希望在 2030 年前建成全球最大的半导体产业供应链。韩国提出四方面战略目标：一是构建“K-半导体产业带”，稳定产业链供应链；二是扩大对基础设施建设的支持，成为全球半导体制造中心；三是巩固产业基础，在人才培养、市场拓展和技术开发三个方面发力；四是提高危机应对能力，保护产业生态系统。根据规划，政府将为相关企业减免税负、提供金融和基础设施等一揽子支援，其中对半导体研发和设备投资的税额抵扣率将分别提升至 40%-50% 和 10%-20%，并设 1 万亿韩元（约合 9 亿美元）的半导体设备投资特

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_24892

